

Bogdan Koszel

**WPŁYW NIEMIEC I FRANCJI NA ROZWÓJ WSPÓLNEJ POLITYKI
ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA
ORAZ EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W XXI W.¹**

Po zakończeniu konfliktu w Kosowie, który podobnie jak wcześniej wojna w Bośni i Hercegowinie obnażył niedoskonałości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB; Common Foreign and Security Policy – CFSP) Unii Europejskiej, na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii na początku czerwca 1999 r. postanowiono dokonać rzeczywistego postępu w budowie II filara traktatu z Maastricht. Ważną inicjatywą przyspieszającą budowę WPZiB był wspólny list sygnowany przez kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera i prezydenta Jacques’a Chiraca, skierowany w październiku 1999 r. na ręce ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej fińskiego premiera Paava Lipponena. Obaj przywódcy wyrazili głębokie przeświadczenie o niezbędności przekształcenia WPZiB w instrument wspólnej reprezentacji interesów Unii w świecie. Zwrócili uwagę na konieczność poszerzenia kompetencji wysokiego przedstawiciela UE ds. WPZiB, który miałby być czołowym reprezentantem UE w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi².

¹ Artykuł wykonano w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania* (UMO-2013/09/B/HS5/00433).

² *Gemeinsamer Brief Kanzler Schröder – Präsident Chirac an ER-Präsident Lipponen*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” (dalej cyt.: „Bulletin”) 15.10.1999, s. 670–671.

30 listopada 1999 r. doszło do 74 konsultacji francusko-niemieckich. W trakcie paryskiego spotkania szef rządu federalnego i prezydent V Republiki przedstawili oświadczenie, w którym wyrazili swoje poparcie dla idei przekształcenia Eurokorpusu w jednostkę sprawującą dowództwo nad międzynarodowymi siłami pokojowymi KFOR, działającymi pod auspicjami NATO w Kosowie od czerwca 1999 r. Podczas przemówienia w Zgromadzeniu Narodowym Schröder wspomniał o francusko-niemieckiej inicjatywie utworzenia europejskich oddziałów transportu lotniczego, gdyż w tym zakresie – jak pokazał konflikt kosowski – odczuwało się dotkliwe braki. Podczas konsultacji upubliczniono również treść tajnego dotąd pisma, w którym Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania wyraziły aprobatę dla projektu utworzenia struktur militarnych UE³.

3 grudnia 1999 r., po szczycie francusko-niemieckim, a przed zbliżającym się posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder przedstawił informację o odbytych rozmowach i nakreślił linie działania rządu w najbliższym okresie. Podtrzymał pomysł przejęcia odpowiedzialności przez Eurokorpus za sytuację w Kosowie i podkreślił konieczność utworzenia stałego komitetu politycznego, komitetu wojskowego i komitetu ds. bezpieczeństwa i wciągnięcia do współpracy krajów stowarzyszonych z Unią Zachodnioeuropejską (UZE)⁴.

Spotkanie Rady Europejskiej w Helsinkach od 10 do 11 grudnia 1999 r. dało początek procesowi wyodrębnienia z WPZiB Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO; European Security and Defence Policy – ESDP) oraz jej komponentu wojskowego. W celu jak najszybszej realizacji EPBiO zapowiedziano stworzenie stałych działających w ramach Rady Unii Europejskiej instytucji o charakterze polityczno-militarnym, których zadaniem stałaby się kontrola tego obszaru współpracy – stałego Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa, Sztabu i Komitetu Wojskowego. Wszystkie te instytucje miały rozpocząć tymczasowe działanie już na wiosnę 2000 r.⁵ Przede wszystkim sformułowano Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal – EHG), co w ogólnych założeniach sprowadzało się do zobowiązania do zbudowania europejskich sił antykrzysowych do końca 2003 r. W ramach Celu Operacyjnego państwa członkowskie miały sformować europejski korpus szybkiego reagowania (European Rapid Reaction Force – ERRF) złożony z 50–60 tys. żołnierzy lub 5 brygad zdolnych do mobilizacji w ciągu 60 dni i mogących realizować swoje zadania (misje typu petersberskiego) przez minimum jeden rok. Siły te miały być samowystarczalne, skompletowane z udziałem wszystkich rodzajów wojsk (wojska lądowe, marynarka wojenna, siły powietrzne). Miały one dysponować własnym zapleczem logistycznym. Zgodnie z propozycjami niemieckimi powołano do życia instytucje, które miały stanowić

³ B. Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Piła 2013, s. 86.

⁴ „Bulletin” 8.12. 1999.

⁵ R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000, s. 138–140.

zaplecze polityczno-wojskowe i organizacyjne EPBiO: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy⁶.

Realizując postanowienia podjęte w Helsinkach, 14 lutego 2000 r. Rada ds. Ogólnych ustanowiła Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Tymczasowy Komitet Wojskowy, oraz podjęła decyzję o wysłaniu wojskowych przedstawicieli do pracy w Sekretariacie Rady. Podczas spotkania ministrów obrony UE w portugalskiej Sintrze 28 lutego 2000 r. postanowiono, że wspólne siły zbrojne będą wykorzystywane na znacznie większą skalę do prowadzenia misji petersberskich w Europie i obszarach z nią sąsiadujących, a w mniejszych ilościach w pozostałych rejonach świata. Dalsze ustalenia w sprawie EPBiO podjęto na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie 23–24 marca 2000 r., a także w trakcie unijnego szczytu w Santa Maria da Feira 19–20 czerwca 2000 r. Podczas spotkania przyjęto raport prezydencji „Wzmocnienie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony” oraz określono zasady, na jakich kraje członkowskie UE, ale nie należące do Sojuszu Północnoatlantyckiego (formuła 15+6) i państwa kandydujące do członkostwa w Unii (formuła 15+15), będą mogły współdziałać w misjach UE⁷.

W przyjętej w listopadzie 2000 r. w Brukseli „Deklaracji zdolności wojskowych UE” zawarto zgłoszone przez poszczególne państwa udziały w Katalogu sił UE. 22 stycznia 2001 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przekształceniu tymczasowych struktur odpowiedzialnych za koordynację działań (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy Unii Europejskiej) w ciała stałe. Rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony został zaakceptowany podczas waszyngtońskiego szczytu Sojuszu w pięćdziesiątą rocznicę utworzenia NATO (23–24 kwietnia 1999 r.). Szefowie państw i rządów NATO przyjęli do wiadomości zdecydowane stanowisko UE w sprawie prowadzenia autonomicznych akcji wojskowych w sytuacjach, kiedy Sojusz jako całość nie byłby zaangażowany oraz poparli potrzebę wzmocnienia europejskich zdolności operacyjnych. Zgodzono się zapewnić państwom UE stały dostęp do zasobów NATO dla prowadzenia takich akcji. Podstawą dla dalszej formalnej współpracy obu organizacji oraz stałego dostępu UE do planowania operacyjnego NATO stały się decyzje Rady Europejskiej z Kopenhagi i Rady Północnoatlantyckiej z 13 grudnia 2002 r., potwierdzone Wspólną Deklaracją UE i NATO w kwestii EPBiO podpisaną 16 grudnia 2002 r. Dzięki rozwojowi własnych zdolności wojskowych oraz możliwości wykorzystywania zasobów NATO, Unia Europejska miała być gotowa do samodzielnego działania.

⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.)*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, t. 1, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 305.

⁷ *Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira (19–20 czerwca 2000 r.)*. *Wnioski z prezydencji*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, t. 2, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 28–50.

Traktat nicejski podpisany 26 lutego 2001 r. nie wprowadził większych zmian w zasady funkcjonowania EPBiO UE. Francja i Niemcy zgodne były co do tego, że należy wykreślić zeń postanowienia dotyczące UZE, gdyż praktycznie jej zadania w ramach reagowania antykryzysowego w całości przejęte zostały przez UE. Jej relacje z NATO nadal opierać się miały na partnerstwie, ale przy poszanowaniu wzajemnej autonomii. Zwiększono kompetencje wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB w ramach tzw. wzmocnionej współpracy i potwierdzono zmianę nazwy Komitetu Politycznego na Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz zwiększenie jego kompetencji do decydowania w sprawach kontroli politycznej i kierownictwa w trakcie przeprowadzania, ustalonych przez Radę, operacji przeciwdziałania kryzysom⁸.

EPBiO była integralną częścią przygotowywanej od 2002 r. przez Konwent Europejski konstytucji dla Europy. W części trzeciej, w rozdziale II, poświęconym WPZiB miały się znaleźć nowe zapisy, m.in. o powołaniu do życia urzędu ministra spraw zagranicznych UE, Służby Działów Zewnętrznych i Europejskiej Agencji Obrony⁹.

Francusko-niemieckie koncepcje rozwoju EPBiO zawarte w projekcie traktatu konstytucyjnego ujrzały światło dzienne podczas szczytu w Salonikach 19–20 czerwca 2003 r. Powtórzono tam zapisy, że kompetencje Unii obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym „stopniowe określanie wspólnej polityki bezpieczeństwa, która może prowadzić do wspólnej obrony”. Zgodnie z intencją Berlina i Paryża powołano do życia urząd ministra spraw zagranicznych UE o dość szerokich uprawnieniach. Wyrażono zgodę na stałą współpracę strukturalną w zakresie obrony państw, które wyrażą taką gotowość. Przyjęto zasadę solidarności, która głównie odnosić się miała do wspólnej reakcji w wypadku ataków terrorystycznych. I wreszcie – a było to zupełnie po myśli prezydenta Chiraca – postanowiono utworzyć Agencję ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejska Agencja Obrony), co było czytelnym sygnałem próby uniezależniania się UE od licencji i zakupów uzbrojenia zza oceanu¹⁰.

Ataki terrorystyczne na USA 11 września 2001 r. wyzwoliły olbrzymie pokłady solidarności Niemców i Francuzów z Amerykanami. Doszło do zbliżenia na linii Berlin–Waszyngton i Paryż–Waszyngton. Chirac był pierwszym politykiem europejskim, który 7 dni po zamachu złożył wizytę w Stanach Zjednoczonych. Już 21 września 2001 r. przedstawiciele krajów członkowskich UE spotkali się na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli. Zadeklarowano tam daleko idące poparcie na rzecz walki z terroryzmem, opracowanie jak najskutecz-

⁸ Art. 17 traktatu nicejskiego (nieoficjalna polska wersja dostępna online, oryginał – Treaty of Nice, „Official Journal of the European Communities” 10.03.2001, C 80).

⁹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U.UE 16.12.2004, seria C, nr 310).

¹⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy..., *op. cit.*; E. Posel-Częściak, *Postanowienia dotyczące bezpieczeństwa w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 27.

niejszych metod prowadzenia WPZiB oraz jak najszybszą realizację Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. W ramach urzeczywistnienia przedstawionych założeń podczas konferencji na temat poprawy zdolności wojskowych i policyjnych UE, która odbyła się w belgijskiej stolicy 19 listopada 2001 r., ustalono, że do końca 2003 r. Wspólnota będzie posiadać siły szybkiego reagowania, składające się z 60 tys. żołnierzy zdolnych do działania w czasie 60 dni oraz z 5 tys. policjantów, z czego 1 tys. musi być gotowy do akcji w ciągu jednego miesiąca. Brukselskie uchwały zostały potwierdzone podczas niemiecko-francuskiej konferencji w Nantes 23 listopada 2001 r.¹¹

Jeżeli Niemcy i Francja aktywnie zaangażowały się w operację antyterrorystyczną w Afganistanie, to dość bezceremonialne naciski amerykańskie na udział w operacji irackiej przyjmowane były z dużą wstrzemięźliwością. Niemcy były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz otwarcia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem, uważając, że nie ma przekonujących podstaw do interwencji. Wspólnie z Francją i Rosją konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, mające na celu zastopowanie akcji o charakterze militarnym. Po przegranych wyborach do rodzimego landtagu w Dolnej Saksonii Schröder 21 stycznia 2003 r. w teatrze i operze Odeon w Hanowerze twardo mówił do swoich 900 zwolenników, że nikt nie może liczyć, że Niemcy zgodzą się na rezolucję ONZ legitymizującą wojnę w Iraku. Miał świadomość, że Niemcy nie były izolowane, gdyż miały poparcie w Paryżu i Moskwie¹².

Jak było do przewidzenia, otwarty sprzeciw rządu berlińskiego wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami Francja przywitała z nieskrywanym zadowoleniem. Pod hasłami budowy niezależnej od USA i NATO europejskiej tożsamości obronnej Francja przeciągnęła Berlin na swoją stronę i dość wyraźnie w niemiecko-francuskim tandemie wysunęła się na czoło. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Turcji i ostrym potępieniu wojny w Iraku. Osłabienie związku RFN z dwoma głównymi partnerami zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji.

Rozejście się dróg pomiędzy USA i poszczególnymi członkami UE w kwestii EPBiO nastąpiło ostatecznie 29 kwietnia 2003 r. w podbrukselskim Tervuren. Przywódcy Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga na tzw. szczycie pralinkowym uzgodnili ścisłą współpracę w sprawach obronnych w siedmiu dziedzinach. Główny pomysł utworzenia niezależnego od NATO sztabu planowania operacyjnego UE, bez udziału Wielkiej Brytanii, uważany był za szczególnie kontrowersyjny i wyraźnie stojący w opozycji do Sojuszu¹³.

¹¹ J. Reckmann, *Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001*, Münster 2004.

¹² G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen*, München 2009, s. 293.

¹³ *ESV – Sieben gemeinsamen Initiativen. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Doku-

Do zbliżenia stanowisk i porozumienia doszło we wrześniu 2003 r., gdy na zaproszenie kanclerza Gerharda Schrödera w stolicy Niemiec spotkali się premier Tony Blair i prezydent Jacques Chirac. Na szczycie Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 r. Rada Europejska podjęła uchwałę o ustanowieniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Dokonano analizy różnego rodzaju zagrożeń i wyzwań, przed którymi Unia Europejska stanie w przyszłości (m.in. terroryzm, bezpieczeństwo energetyczne, ubóstwo, broń masowej zagłady) i przyjęto cele strategiczne (obrona przed zagrożeniem, wzmocnienie bezpieczeństwa unijnych peryferii, multilateralny porządek światowy)¹⁴.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego w wyniku negatywnego referendum we Francji w maju i w Holandii na początku czerwca 2005 r. oznaczało również zahamowanie prac nad reformą EPBiO, ale nie pogrzebało tej idei. Wspólna polityka obronna należała wprawdzie do najmniej zinstytucjonalizowanych dziedzin opisanych w dokumencie, jednak to właśnie uchroniło ją od fiaska. Zapisane w tekście zadania związane z realizacją EPBiO, jak tworzenie Grup Bojowych UE czy Europejskiej Agencji Obrony, były już wykonywane lub – jak w przypadku klauzuli solidarności – stały się praktyką państw członkowskich, co oznaczało, że w sytuacji zagrożenia mogły być wykonywane nawet bez istnienia obowiązującego traktatu.

Niemcy i Francja duże znaczenie przywiązywały do powstania Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency – EDA) w lipcu 2004 r. Oba państwa aktywnie włączyły się proces budowy EDA i jej rozwój. Wspólnie zaangażowały się finansowo w rozpoczęty w 2007 r. pierwszy projekt dotyczący pozyskania zdolności w obszarze ochrony sił zbrojnych (*force protection*). Miał on na celu zapewnienie żołnierzom ochrony na polu walki¹⁵.

Działalność EDA szła w parze z rozwojem powołanych na podstawie decyzji z Helsinek w 1999 r. sił szybkiego reagowania. W maju 2004 r. ministrowie obrony państw członkowskich podjęli decyzję o stworzeniu Nowego Europejskiego Celu Operacyjnego (*Headline Goal 2010*). Zgodnie z przedstawionymi zamierzeniami Unia Europejska do 2010 r. miała być gotowa do przeprowadzania operacji w całym spektrum działań¹⁶.

W 2007 r. podczas prezydentury niemieckiej i następnie portugalskiej udało się wypracować projekt kompromisowego traktatu reformującego, który został podpisany w grudniu tego samego roku w Lizbonie. Niemieckie przewodnictwo

mente. Zeitschrift für deutsch-französischen Dialog” 2003, Nr. 3, s. 11–13; P. Schmidt, *ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel*, „SWP-aktuell” 2003, Nr. 20; C. Grant, *Wskrzeszenie europejskiej współpracy w dziedzinie obrony*, „Przegląd NATO”, zima 2003.

¹⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Badania nad bezpieczeństwem – następny etap*, COM(2004) 590, 7.9.2004.

¹⁵ R. Zięba, *Dziesięć lat po Saint-Malo: próba bilansu Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 75.

¹⁶ G. Quille, *Implementing the Defence Aspects of the European Security Strategy: the Headline Goal 2010*, „European Security Review” 2014, No. 14, s. 5–7.

w Unii Europejskiej (styczeń–czerwiec) już pod rządami Angeli Merkel i koalicji CDU/CSU–SPD w największym stopniu poświęcone było reanimacji traktatu konstytucyjnego, a EPBiO nie poświęcano większej uwagi. Na rządowej liście celów do realizacji w tym obszarze w okresie prezydencji znajdowały się: 1) misje i operacje pokojowe 2) dalszy rozwój zdolności operacyjnych w zakresie zarządzania kryzysami, 3) wzmocnienie strategicznego partnerstwa z NATO i 4) koncepcyjny rozwój idei EPBiO¹⁷.

Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) wprowadził istotne zmiany w dziedzinie polityki zagranicznej, co miało przyczynić się do lepszego promowania interesów i wartości europejskich oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Wspólnoty. Traktat nadał niemałe kompetencje wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB, który został określony przewodniczącym unijnej polityki zewnętrznej. EDA otrzymała natomiast prawne umocowanie w traktacie, który w art. 42 (pkt 3) określał jej najważniejsze zadania¹⁸.

Wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 r. stanowiła test dla unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Kanclerz Merkel apelowała o wstrzemięźliwość i zgodziła się, aby prezydentowi Francji powierzono w imieniu UE trudną misję przywrócenia pokoju. Misja mediacyjna Nicolasa Sarkozy’ego odniosła skutek i wprowadzono 6-punktowy plan pokojowy. Jednakże próby wprowadzenia sankcji wobec Rosji proponowane przez Francję i Polskę zostały przez Niemcy odrzucone jako niepożądana próba izolacji Rosji na arenie międzynarodowej¹⁹. Po szczycie UE w Brukseli 1 września 2008 r. przyjęto inne rozwiązania. Po wprowadzeniu rozejmu UE wysłała do Gruzji 296-osobową misję obserwatorów, którzy nadzorować mieli wprowadzenie w życie planu Sarkozy’ego. W jej skład weszło m.in. 44 policjantów i ekspertów niemieckich, 36 francuskich, a całością kierował wytrawny niemiecki dyplomata Hansjörg Haber²⁰.

Po doświadczeniach związanych z kryzysem na Kaukazie na posiedzeniu Rady Europejskiej 11–12 grudnia 2008 r. w Brukseli postanowiono nadać nowego impulsu europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony. Postanowiono uzgodnić nowe cele dla EPBiO, „aby wzmocnić i zoptymalizować europejskie zdolności w najbliższych latach²¹” oraz podkreślono „gotowość UE do działania na rzecz

¹⁷ *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Die Bundesregierung, <http://www.eu2007.de/de>.

¹⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U.UE. 17.12.2007, seria C, nr 306).

¹⁹ *Steinmeier: EU darf Russland nicht isolieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 1.09.2008.

²⁰ *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Auswärtiges Amt. Bundesministerium der Verteidigung, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ESVP.pdf>, *Do Gruzji przyjechali unijni obserwatorzy*, 30.09.2008, dostępne na www.gazeta.pl.

²¹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 374.

międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom”²².

Wyloniony w wyniku wyborów do Bundestagu 27 września 2009 r. nowy rząd koalicyjny CDU/CSU–FDP, z Merkel jako kanclerzem, w większym niż dotąd stopniu zaczął przywiązywać wagę do relacji transatlantycznych, chociaż stosunek administracji prezydenta Baracka Obamy do Unii Europejskiej trudno uznać było za wzorowy. Podjęto także działania mające na celu przywrócenie pewnej równowagi w relacjach z Francją, naruszonej na niekorzyść Niemiec w okresie operacji irackiej. Jednakże temu wzmocnieniu nurtu proatlantycznego w polityce niemieckiej towarzyszyły powrót do kultury wstrzeźliwości w angażowaniu się w zagraniczne operacje wojskowe i gruntowna reforma Bundeswehry. W latach 2010–2011 rząd przystąpił do reformy sił zbrojnych. 1 lipca 2011 r. zniesiono armię z poboru i zastąpiono ją armią zawodową. Do 2010 r. siły Bundeswehry stopniały do 250 tys. żołnierzy, a w kolejnych latach zostaną zmniejszone do 175–185 tys. Budżetowe wydatki na Bundeswehrę zostały zamrożone na poziomie ok. 1,5% PKB, czyli nieco ponad 24 mld euro rocznie. Wielka Brytania i Francja wydawały o 16 mld euro więcej²³.

Po objęciu władzy w 2007 r. również prezydent Sarkozy zrewidował swój stosunek do NATO i uznał, że stary kontynent powinien budować swoje bezpieczeństwo na konstrukcji europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim. Logicznym następstwem zmiany tego paradygmatu w polityce obronnej Francji była decyzja ogłoszona w marcu 2009 r. o powrocie V Republiki do zintegrowanej struktury NATO. Jest to zaskakujące, ale temat ten nie był przedmiotem wcześniejszych oficjalnych niemiecko-francuskich konsultacji²⁴.

Oficjalny powrót Francji do NATO miał miejsce podczas obchodów 60 rocznicy powstania Sojuszu 3–4 kwietnia 2009 r. w Kehl w Niemczech i Strasburgu we Francji. Niemcy powitali ten krok z uznaniem, zwłaszcza, że Sarkozy oficjalnie podkreślił, że „zbliżenie Francji do NATO jest ważnym elementem francusko-niemieckiej przyjaźni”. Prasa niemiecka pisała o „zerwaniu z dziedzictwem de Gaulle’a” i przekonującym zwycięstwie zwolenników francuskiego powrotu w głosowaniu w Zgromadzeniu Narodowym²⁵.

²² *Ibidem*.

²³ S. Meyer, *Diese Bundeswehr-Standorte werden geschlossen*, „Die Welt” 26.10.2011; por. H. Riecke, *La culture stratégique de la politique étrangère allemande*, Paris–Bruxelles 2011.

²⁴ H. Stark, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, dostępne na: www.bpb.de; por. F. Charillon, *Globaler Geltungsanspruch in einer Welt im Wandel: Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs*, „DGAPanalyse. Frankreich” 2011, Nr. 10.

²⁵ S. Simons, *Frankreichs Nato-Rückkehr: Sarkozy bricht mit dem Erbe de Gaulles*, „Der Spiegel” 11.03.2009; M. Wiegel, *Nationalversammlung stimmt für Nato-Rückkehr*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 18.03.2009; *Abstimmung. Frankreich: Grünes Licht für Nato-Rückkehr*, „Der Tagesspiegel” 18.03.2009.

Brak wyraźnych postępów w realizacji WPZiB spowodował, że Francja zdecydowała się na bilateralną współpracę wojskową z Wielką Brytanią, a nie Niemcami, i w listopadzie 2010 r. oba państwa podpisały stosowne porozumienie w Lancaster House. Przyczyn francuskiej frustracji znany politolog niemiecki Hans Stark, profesor paryskiej Sorbony i sekretarz generalny renomowanego Institut Français des Relations Internationales, dopatrywał się zarówno w postawie Niemiec wobec rewolucji północnoafrykańskich, kryzysu libijskiego, napiętej sytuacji budżetowej, jak i w odmiennym podejściu Paryża i Berlina do technologii nuklearnych²⁶.

Przełomem z pewnością okazały się rewolucje arabskie w Tunezji, Egipcie, Libii i Syrii w latach 2010–2011, które dodatkowo podzieliły zachodnich sojuszników i obnażyły nieefektywność i nieskuteczność WPZiB oraz EPBiO. Uznawanej za mało przebojową wysokiej przedstawiciel ds. WPZiB Catherine Ashton nie udało się skoordynować wspólnego stanowiska państw unijnych i ustalić wspólnego planu działań. Rychło ujawniły się różnicowane postawy głównych państw unijnych. Podczas gdy Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone w ramach NATO i poza sojuszem aktywnie wspierały powstańców walczących z dyktatorskimi reżimami, dostarczając broń i żywność, Niemcy zachowały daleko idącą powściągliwość, ograniczając się do moralnego wsparcia i pomocy grupy niemieckich oficerów pracujących w logistyce w sztabach NATO. Administracja amerykańska optowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ za szerokim mandatem zakazu lotów nad obszarem zajęтым przez powstańców. Choć Berlin solidaryzował się z celami rezolucji, 17 marca 2011 r. przedstawiciel Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wstrzymał się od głosu w sprawie przyjęcia dokumentu wspierającego działania NATO w Libii²⁷.

Niemieckie stanowisko wywołało niezwykle krytyczne reakcje we Francji, Wielkiej Brytanii i USA oraz wśród elit politycznych samej Republiki Federalnej Niemiec. Z oburzeniem przyjmowano fakt, że przedstawiciele Niemiec nie głosowali wspólnie ze starymi sojusznikami, ale z nowymi – Rosją, Chinami, Indiami i Brazylią²⁸. Niemcy natomiast wysuwali uzasadnione podejrzenie, że kwestia militarnego rozwiązania została już wcześniej omówiona i zaaprobowana przez Francję i Wielką Brytanię, a Berlin świadomie został wyłączony z tego porozumienia²⁹.

²⁶ H. Stark, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit...*; por. B. Gomis, *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?*, dostępne na: www.chathamhouse.org.

²⁷ A. Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, Paris–Bruxelles 2011.

²⁸ R. Herzinger, *Libyen: Die deutsche Außenpolitik hat sich gründlich blamiert*, „Die Welt” 22.08.2011; J. Varwick, *Unzuverlässiger Bündnispartner: Ist Deutschland aussenpolitisch isoliert?*, „Internationale Politik-one line” 23.08.2011, dostępne na: www.internationalepolitik.de.

²⁹ C. Demesmay, K. Sold, *Reaktionen auf den arabischen Frühling. Kleinster gemeinsamer Nenner statt innovativer Kompromisse*, [w:] *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*, red. C. Demesmay, M. Koopmann, J. Thorel, Baden-Baden 2013, s. 79.

Próbując załagodzić narastający konflikt, Francja i Niemcy we wspólnej deklaracji z lutego 2012 r. ogłosiły pogłębiony dialog strategiczny, którego celem miałyby być lepsza koordynacja rozwoju narodowych zdolności wojskowych i aktywności operacyjnej. Szybko jednak nastąpiło pogorszenie relacji, które postawiło pod znakiem zapytania możliwość realizacji tych ambitnych celów. Nowy prezydent Francji François Hollande odziedziczył po poprzedniku niemiecko-francuski konflikt w europejskiej korporacji zbrojeniowej EADS (European Aeronautic Defence and Space Company), tłący się co najmniej od końca prezydentury Chiraca. Rywalizacja między menedżerami z Niemiec i Francji o decydujący głos w koncernie miała nie tylko znaczenie prestiżowe. Berlin obawiał się, że przewaga Francuzów doprowadzi do osłabienia znaczenia fabryk koncernu znajdujących się w Niemczech, a co za tym idzie – zwolnień pracowników i odcięcia od nowych technologii. Zablokowanie przez Niemcy fuzji gigantów branży obronnej BAE Systems i EADS było ostatnim spośród serii wydarzeń, które od czasu interwencji w Libii kilkakrotnie wywołały rozdźwięk między oboma krajami³⁰.

Jedynym pozytywnym faktem godnym odnotowania była decyzja podjęta w 2015 r. o utworzeniu wspólnego holdingu zbrojeniowego o nazwie Kant złożonego z niemieckiego koncernu zbrojeniowego Kraus-Maffei Wegmann i francuskiego koncernu Nexter. Kant będzie się specjalizować w budowie czołgów, transporterów kołowych i gąsienicowych, a także broni ręcznej i amunicji³¹.

Słabsza pozycja Francji w duecie z Niemcami w UE uwidoczniła się podczas konfliktu na Ukrainie zimą 2013/2014. Dążenie do zapobieżenia eskalacji krwawej konfrontacji na Majdanie w Kijowie i doprowadzenie do porozumienia pomiędzy rządem i opozycją zainspirowało szefa niemieckiej dyplomacji Franka-Waltera Steinmeiera, aby wspólnie z polskim ministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim i jego francuskim odpowiednikiem Laurentem Fabiusem szukać na Ukrainie polubownego rozwiązania. Misja weimarskiej trójki powiodła się. 21 lutego 2014 r. wymuszono porozumienie pomiędzy rządem i opozycją. Zaprzestano rozlewu krwi, prezydent Wiktor Janukowicz zbiegł do Rosji i zapoczątkowano budowę nowego rządu³².

Eskalacji konfliktu po zajęciu Krymu przez Rosję i wybuchu walk we wschodniej Ukrainie zapobiec miał tzw. format normandzki. Powstał on 6 czerwca 2014 r. podczas spotkania Angeli Merkel, François Hollande’a, Petra Poroszen-

³⁰ P. Elman, M. Terlikowski, *Ambicje na miarę kryzysu? Polityka bezpieczeństwa Francji w najbliższych latach*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 8; A. Ciechanowicz, R. Sadowski, *Przyszłość tandemu niemiecko-francuskiego*, „Komentarze OSW” 2012, nr 83, dostępne na www.osw.waw.pl; por. L.-M. Clouet, A. Marchetti, *Die ungewisse Zukunft der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: notwendige deutsch-französische Reflexionen*, „DGAPanalyse” 2011, Nr. 6.

³¹ M. Gonzalez, *Vers un leader européen*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, 2015, Nr. 1, s. 27.

³² S. Lehnartz, F. Kellermann, *Der diplomatische Coup des Frank-Walter Steinmeier*, „Die Welt” 22.02.2014; P. Doliger, *Le Triangle de Weimar à l’épreuve de la crise ukrainienne*, „Allemagne d’aujourd’hui” 2014, no 209, s. 3–16.

ki i Władimira Putina z okazji kolejnej rocznicy lądowania aliantów w północnej Francji. W ramach formatu normandzkiego powołano tzw. grupę kontaktową Ukraina–Rosja–OBWE, do której zaproszono przedstawicieli Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Na początku czerwca grupa uzgodniła zawieszenie broni, które bardzo szybko zakończyło się fiaskiem. Ofensywa armii ukraińskiej załamała się pod koniec sierpnia.

Francja i Niemcy w Unii Europejskiej solidarnie opowiedziały się za wprowadzeniem sankcji przeciwko Rosji w marcu i we wrześniu 2014 r. Od 4 do 5 września 2014 r. w walijskim Newport odbył się szczyt NATO. Miał on przede wszystkim związek z toczącym się konfliktem rosyjsko-ukraińskim i wejściem na terytorium Ukrainy jednostek rosyjskich. Pomimo że w przeddzień szczytu pojawiły się doniesienia o wypracowaniu porozumienia dotyczącego zawieszenia broni, nie wpłynęły one jednak na podejmowanie decyzji politycznych. Na samym szczycie zdecydowano natomiast o uruchomieniu nowych programów mających wzmocnić zdolności sił zbrojnych Ukrainy. 5 września w Mińsku nastąpiło zawarcie pierwszego porozumienia Poroszenki z Putinem, czemu asystowało trzech unijnych komisarzy. Szybko okazało się jednak, że ustalenia nie są przestrzegane³³.

Wraz z zaostrzeniem konfliktu we wschodniej Ukrainie europejscy liderzy, z Merkel w roli głównej, zwiększyli swoją aktywność na rzecz znalezienia dyplomatycznego rozwiązania problemu. Jej zasługą było doprowadzenie 12 lutego 2015 r. do podpisania tzw. drugiego porozumienia mińskiego, którego głównym punktem było zawieszenie broni i wycofanie ciężkiego sprzętu z linii walk. Negocjacje kosztowały Merkel wiele wysiłków. Szkic do rozmów na temat najnowszego porozumienia Merkel przygotowała z prezydentem Francji po wizytach w Moskwie i Kijowie. Odbyła serię rozmów telefonicznych z Poroszenką, Putinem i Hollande'em, a z Obamą koordynowała wspólną postawę Zachodu. Podczas lutowej monachijskiej konferencji bezpieczeństwa niezachwianie prezentowała pogląd, że z Rosją trzeba rozmawiać, bo wojna w Donbasie jest dla Ukrainy nie do wygrania³⁴. W Mińsku w czasie 16-godzinnego maratonu groziła zerwaniem rozmów, gdyby separatyści mieli bojkotować wypracowane ustalenia. Drugie porozumienie mińskie z pewnością było jej osobistym sukcesem, lecz okupionym fizycznym i psychicznym wyczerpaniem. Udało się jej utrzymać chwiejną jedność państw UE w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji, przynajmniej do połowy lipca 2015 r., a we własnym kraju powstrzymać hałaśliwą propagandę i ofensywę „rozumiejących Rosję” (*Russlandversteher*)³⁵.

Po 48 godzinach porozumienie mińskie weszło w życie i rozpoczęła się ewakuacja ciężkiego sprzętu z linii frontu. Choć nadal w wielu miejscach docho-

³³ S. Meister, *Putin richtig verstehen*, „DGAPstandpunkt” 2014, Nr. 6, dostępne na: www.dgap.org/de.

³⁴ *Die Ukraine-Krise im Fokus der Münchener Sicherheitskonferenz 2015*, „Ukraine-Analysen” 2015, Nr. 145, dostępne na: www.laender-analysen.de.

³⁵ M. Książniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki” 2015, nr 57, dostępne na: www.csm.org.pl/pl/biuletyn-niemiecki.

dziło do wymiany ognia, instytucje unijne, Niemcy i Francja uważały, że prezydent Putin dotrzymuje słowa. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 19 marca 2015 r. Merkel i Hollande wystąpili do Rady o wydanie politycznej deklaracji. Miałyby ona stwierdzać, że sankcje nie mogą być zniesione, dopóki nie zostanie w pełni zrealizowane porozumienie mińskie, którego termin ważności upływał z końcem 2015 r. Kluczowe znaczenie przywiązywano do przekazania Ukraincom kontroli na granicach. Merkel i Hollande zaproponowali kompromis między Brytyjczykami i Bałtami, którzy chcieliby przedłużyć sankcje do grudnia, a obozem krajów chcących czekać z decyzją do czerwcowego szczytu UE. W przyjętej konkluzji stwierdzono, że Rada Europejska zgodziła się, że „czas obowiązywania środków ograniczających wobec Federacji Rosyjskiej, przyjętych 31 lipca 2014 r. i zaostrzonych 8 września 2014 r., należy jednoznacznie powiązać z pełną realizacją porozumień mińskich, przy czym należy pamiętać, że na wdrożenie tych porozumień przewidziano czas aż do 31 grudnia 2015 r. Niezbędne decyzje zapadną w najbliższych miesiącach”³⁶. Zagrożono, że w razie potrzeby Rada Europejska jest gotowa przyjąć kolejne środki.

Po doświadczeniach półtorej dekady XXI w. Niemcy i Francja są świadome, że w wielu kluczowych sprawach dotyczących polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unia Europejska nadal nie mówi jednym głosem, a znaczne podziały i pęknięcia uwidaczniają się również na linii Paryż–Berlin. Francja postawiła na rozbudowę kontaktów wojskowych z Wielką Brytanią, Niemcy natomiast kulturą wstrzemięźliwości i osłabianiem potencjału wojskowego Bundeswehry wpędziły się ślepy zaułek. Jak zauważyli eksperci, w ciągu ostatnich 10 lat współpraca wojskowa francusko-niemiecka nie odnotowała żadnych sukcesów. W 2013 r. rząd francuski podał informację o rozwiązaniu 110 regimentu piechoty stacjonującego w Donaueschingen, należącego do francusko-niemieckiej brygady, ale to nie wywołało poważniejszej reakcji Berlina³⁷. Dopiero konflikt na Ukrainie uzmysłowił rządowi kanclerz Merkel konieczność zwiększenia wydatków na obronność i wyposażenia armii w większą liczbę nowoczesnego sprzętu, a zwłaszcza czołgów i samolotów.

Solidarność francusko-niemiecka w Unii Europejskiej zdała egzamin mimo różnic dzielących oba państwa w wielu obszarach funkcjonowania UE. Niemcy włączyły Francję do aktywnego udziału w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie, nie chcąc narażać się na zarzuty o ambicje hegemonialne (*reluctant hegemon*). Islamski atak terrorystyczny na siedzibę francuskiego pisma satyrycznego „Charlie Hebdo” w styczniu 2015 r. uzmysłowił elitom obu państw kruchość i słabość istniejących dotąd rozwiązań w UE w dziedzinie prewencji i likwidacji tego typu

³⁶ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie stosunków zewnętrznych (19 marca 2015 r.), 26.05.2015, dostępne na: www.consilium.europa.eu/pl.

³⁷ I. Hass, P. Ribeill, *Comment sortir de la stagnation?*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog” 2014, Nr. 3, s. 29; C. Calla, A. Mouteau, *Adieu Donaueschingen*, „Paris–Berlin” 2013, 12, s. 22–23.

zagrożeń, ale nie przełożyło się to na konkretne impulsy wiodące do radykalnych zmian w funkcjonowaniu WPZiB UE³⁸.

Pomimo sukcesu misji organizowanych w ramach EPBiO oraz formuły Berlin Plus, a także zdobycia przez UE nowych doświadczeń Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony narażona jest na ciągłą krytykę zarówno ze strony partnerów i sojuszników pozaeuropejskich, jak i samych członków Unii. Generalnie uważa się, iż Unia Europejska nie dysponuje odpowiednimi środkami w zakresie wywiadu, rozpoznania czy namierzania celów i nie wykształciła odpowiedniego systemu wczesnego ostrzegania, systemów antyrakietowych oraz systemów niszczenia obrony przeciwlotniczej. Zarzucano jej także, iż nie posiada odpowiedniej liczby samolotów do tankowania w powietrzu, danych planistycznych, procedur dowodzenia, a ponadto każdy element sił zbrojnych ma wyraźne niedobory. Brak jest również adekwatnych do operacji reagowania kryzysowego zasobów militarnych i cywilnych. W marcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zaapelował na łamach prasy o budowę armii europejskiej kontrolowanej przez Parlament Europejski, ale w opinii niemieckiej minister obrony Ursuli von der Leyen realizacji tej propozycji miałyby się doczekać już nie jej synowie, lecz wnuki³⁹.

The influence of Germany and France on the development of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy of the European Union in the twenty-first century

In the early twenty-first century. France and Germany closely work together to strengthen the effectiveness of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy. They led to their treaty and institutional strengthening. Governments Chancellor Angela Merkel focused on the "culture of moderation" in foreign policy and ill-considered reform of the Bundeswehr weakened the role of Germany in the area of foreign policy, security and defense policy of the European Union. After the return of France to NATO's integrated structures in 2009. It took place a close military cooperation with the United Kingdom. Arab revolutions and the crisis in the Ukraine is not caused by reevaluations so far in German-French cooperation to strengthen the defence of the European Union and its foreign policy.

Key words: France-Germany, Common Foreign and Security Policy, European Security and Defence Policy, 21 st. century

³⁸ E.C. Demesmay, *Das deutsch-französische Tandem*, „Internationale Politik” 2014, Nr. 3, s. 72–77; *Ende der deutsch-französischen Ehekrise?*, 20.02.2015 dostępne na: www.dw.de.

³⁹ Juncker za wspólną europejską armią. Sygnał dla Rosji, 8.03.2015, dostępne na www.rp.pl; T. Bielecki, *Jean-Claude Juncker wzywa do stworzenia armii europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” 9.03.2015.

